



MISCELANEA

Política y Sociedad

ISSN: 1130-8001

ISSN-e: 1988-3129

EDICIONES
COMPLUTENSE<http://dx.doi.org/10.5209/POSO.51926>

Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible

José Antonio Sanahuja¹ y Sergio Tezanos Vázquez²

Recibido: 18-02-2016 / Aceptado: 04-10-2016

Resumen. El ascenso de los países emergentes y los cambios en la geografía del desarrollo han supuesto importantes transformaciones en la agenda del desarrollo global. Siguen existiendo importantes asimetrías, y por tanto responsabilidades y capacidades diferenciadas para cada parte, pero es necesario aceptar el carácter cada vez más global y transnacional de la agenda de desarrollo contemporánea, y la necesidad de una acción colectiva más eficaz y legítima para hacerle frente. Este artículo analiza la transición desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) hasta la nueva *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Para ello se explican las lógicas de orden político y normativo en pugna en el surgimiento de la nueva agenda y la gobernanza del desarrollo global; se identifican los principales cambios de la Agenda 2030 y sus características como normas multilaterales para el desarrollo global; y se analizan las potencialidades y riesgos que plantean los ODS para el sistema de cooperación internacional.

Palabras clave: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible; Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); gobernanza global del desarrollo, cooperación internacional; Naciones Unidas.

[en] *From Millennium to Sustainability: Challenges and Prospects of the 2030 Agenda for Sustainable Development*

Abstract. The rise of emerging countries and the shifting geography of development have led to important changes in the global development agenda. Significant asymmetries remain regarding national capabilities and responsibilities of each country, but it is necessary to accept the increasingly global and transnational nature of the current development agenda, and the need of dealing with it with a more effective and legitimate collective action. This paper analyse the transition from the Millennium Development Goals (MDG) to the new 2030 Agenda for Sustainable Development and the Sustainable Development Goals (SDG). It will examine the conflicting political and normative logics that explain the emergence of the new agenda and the governance of global development; it will identify the major changes of the 2030 Agenda and its features as multilateral rules for global development, as well as the opportunities and risks posed by the SDG for the international cooperation system.

¹ Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
Universidad Complutense de Madrid (España).
E-mail: sanahuja@cps.ucm.es

² Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica.
Universidad de Cantabria (España).
E-mail: sergio.tezanos@unican.es

Keywords: 2030 Agenda for Sustainable Development; Sustainable Development Goals (SDG); Millennium Development Goals (MDG); Global Governance of Development; United Nations.

Cómo citar: Sanahuja, J.A. y S. Tezanos Vázquez; (2017): “Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, *Política y Sociedad*, 54(2), pp. 521-543.

Sumario. 1. Introducción. 2. La gobernanza del desarrollo global: entre Washington, Westfalia y Cosmópolis. 3. Cambio de poder y nuevas geografías del desarrollo: el escenario de los ODS. 4. Una agenda internacional de desarrollo «en línea de meta» y otra «en línea de salida». 5. Objetivos de Desarrollo Sostenible: una agenda integrada de progreso humano hacia 2030. 6. Potencialidades y riesgos de la agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible. 7. Conclusiones. 8. Bibliografía.

1. Introducción

Con el tránsito al siglo XXI se conformó una agenda mundial de desarrollo que situó a la lucha contra la pobreza humana —entendida desde una perspectiva multidimensional— como bandera de la acción solidaria internacional. Hasta entonces los acuerdos internacionales que guiaban el sistema de cooperación para el desarrollo habían sido débiles y dispersos, lo que demandaba objetivos comunes de progreso más integrados, legitimados y ambiciosos. Para ello, en el año 2000 la Asamblea General de Naciones Unidas (NNUU) aprobó la *Declaración del Milenio*, y un año más tarde el Secretario General propuso los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM) con el año 2015 como fecha de cumplimiento.

Hacia 2010 se habría logrado alcanzar la principal de las metas de los ODM —la reducción a la mitad de la tasa de pobreza extrema de 1990—, y había avances en las referidas a mortalidad y escolarización infantil, servicio de la deuda externa, vacunación contra el sarampión y prevención del paludismo. No obstante, en términos globales también hubo flagrantes incumplimientos en cuanto a precariedad laboral, mortalidad materna, infraviviendas y emisiones de dióxido de carbono, con progresos desiguales entre las distintas regiones del mundo en desarrollo, y aún más al interior de los países.

Éste ha sido el punto de partida de una nueva discusión sobre las políticas, los actores y la gobernanza de la cooperación internacional al desarrollo. Entre 2010 y 2015 los actores gubernamentales y no gubernamentales han participado en una activa “conversación global”, con mecanismos formales e informales, en el marco multilateral de NNUU. Esta organización ha sido la que, por su mandato y membresía universal, ha liderado la formulación de nuevos objetivos otorgando la legitimidad necesaria para que puedan ser eficaces. En ese periodo distintas instancias, y sobre todo el llamado Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General (GTA), definieron una propuesta de objetivos y metas para la posterior negociación en la Asamblea General, que en julio de 2015 presentó una propuesta final de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), muy cercana a la del GTA. Ésta fue aprobada por aclamación el 25 de septiembre de 2015, con el respaldo de 150 Jefes de Estado y de Gobierno y de los 193 miembros de NNUU (NNUU, 2015b). Ese año la Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) adoptó un nuevo acuerdo

vinculante sobre reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, que es parte de los ODS. Con todo ello, 2015 ha cerrado el ciclo de los ODM, dando inicio a los nuevos ODS, cuyo calendario se extiende hasta 2030.

Este artículo analiza la transición desde los ODM hasta la nueva *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Parte de un examen de las lógicas de orden político y normativo en pugna en el surgimiento de la nueva agenda y la gobernanza del desarrollo global. A continuación explica la mayor amplitud y el carácter universal de la Agenda 2030, para sintetizar después el proceso de gestación de los ODS y sus características como normas multilaterales para el desarrollo global. Las siguientes secciones identifican los principales cambios en relación a los ODM y las potencialidades y riesgos de la agenda ODS para la cooperación internacional para el desarrollo, aportando también unas conclusiones finales.

2. La gobernanza del desarrollo global: entre Washington, Westfalia y Cosmópolis

La agenda del desarrollo global expresa tanto las asimetrías políticas y económicas entre países y grupos sociales, como las convenciones, ideas, valores, normas e instituciones que conforman el sistema internacional. Esas lógicas materiales y normativas, de manera no armónica y a menudo contradictoria, limitan y al tiempo posibilitan el enfoque y alcance de la política de desarrollo, el espacio de política de los actores, conforman sus intereses y valores, y afectan a su agencia y capacidad de actuación a través tanto de requerimientos legales como de incentivos simbólicos, políticos y/o materiales.

Esas lógicas podrían ser representadas a través de la tríada “Westfalia, Washington y Cosmópolis”: en primer lugar, existe aún un sistema westfaliano en el que el poder político está descentralizado en distintos Estados nación, iguales en su soberanía pero con grandes asimetrías de poder y riqueza, que se resisten a aceptar una autoridad superior y normas vinculantes que limiten su autonomía. Esto afecta, por ejemplo, a la financiación del desarrollo y la reducción de las desigualdades internacionales, pues para movilizar recursos o establecer criterios para su distribución se mantiene un sistema de ayuda basado en aportes voluntarios y discrecionales, a menudo subordinados al interés nacional, la razón de Estado y la política exterior. En nombre de la soberanía, los países ricos impiden que surja nada parecido a una fiscalidad global de carácter progresivo, con reglas vinculantes sobre la cuantía y uso de los recursos; y los países en desarrollo tampoco las aceptan, al percibir las, dada su situación subalterna, como condicionalidad o injerencia externa.

Es, en segundo lugar, un sistema económico y financiero internacional de carácter hegemónico basado en los principios liberales y su versión actualizada del “Consenso de Washington”, que homogeneiza el espacio económico, político y social a escala global, de forma que los Estados y las sociedades se ven compelidos a adaptarse a las exigencias de la globalización. Los actores, normas e instrumentos internacionales —incluyendo al ayuda al desarrollo— en muchos casos se subordinan a ese proyecto globalista, utilizándose sobre todo como incentivo o sanción de ese proceso de adaptación, y no como mecanismo redistributivo.

En tercer lugar, empero, el sistema internacional ha ido definiendo principios y normas de alcance universal en cuanto a los derechos y la dignidad de las personas, inherentes a la condición humana, que pretenden ser el referente ético y normativo tanto de los derechos de ciudadanía de cada Estado-nación, como de obligaciones y derechos de carácter cosmopolita para toda la comunidad internacional, con las correspondientes obligaciones redistributivas y de solidaridad más allá de las fronteras de cada Estado.

Westfalia —soberanía nacional, Estado territorial y razón de Estado—, Washington —liberalismo y globalismo, en nombre de la razón de mercado— y Cosmópolis —reconocimiento de normas universales de dignidad humana y derechos de la persona y gobernanza global basada en una razón de humanidad— coexisten en permanente tensión y conforman un espacio complejo y conflictivo y una arena para los conflictos sociales en la que se dirime el alcance, contenido, legitimidad, imperatividad y eficacia de las normas e instituciones para la gobernanza del desarrollo global.

En ese espacio disputado se gestaron los ODM en los años noventa, como respuesta política y social de carácter cosmopolita frente a las presiones globalistas y homogeneizadoras del “Consenso de Washington”, aprovechando además el contexto de posguerra fría, y el consiguiente reflujo de las exigencias westfalianas de la seguridad nacional. Son resultado, en parte, de un amplio proceso de movilización y de acción política que involucró a Estados, organizaciones internacionales, ONG y alianzas mundiales de movimientos sociales, a través de las “Cumbres” y “contracumbres” de los años noventa³. De ese proceso surgen los “Objetivos de Desarrollo Internacional” u “Objetivos 2015” de 1996, inicialmente sólo para los países donantes, pero que entre 2000 y 2001 serán redefinidos como ODM por NNUU, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y las Instituciones de Bretton Woods (Hulme 2009, NNUU 2013a: 7-12).

La adopción de los ODM mostraría que la arena de la política internacional, antes centrada en la agenda “westfaliana” de la seguridad del Estado, se habría tornado más “global”, dando mayor relevancia a las demandas sobre derechos económicos y sociales. Estas últimas se habían planteado en el pasado en el ámbito de la política interna de cada Estado, pero los procesos de globalización la habrían (re)situado crecientemente en el espacio transnacional, que reclama mayor acción colectiva, y coordinación y coherencia entre las políticas nacionales e internacionales. Supone en concreto mayor financiación para los países pobres y, sobre todo, ampliar sus oportunidades de desarrollo en ámbitos como el comercio, la inversión, las migraciones, la sostenibilidad ambiental, la paz y la seguridad internacional.

Por ello, los ODM expresarían que la globalización también afecta al espacio político, y a las fuerzas y conflictos sociales. Puede alegarse que los ODM emergen como incipiente “agenda social global” o como la dimensión de equidad de la globalización económica. Conformarían una incipiente gobernanza cosmopolita del desarrollo, que se contrapone, o complementa, al proyecto “globalista” neoliberal,

³ Cumbres de NNUU sobre Infancia (Nueva York, 1990), Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), Población (El Cairo, 1994), Desarrollo Social (Copenhague, 1995), Mujer y desarrollo (Beijing, 1995) y Alimentación (Roma, 1996). De igual manera que las “Cumbres paralelas” o “contracumbres” de los actores sociales, que darán lugar al Foro Social Mundial (FSM) de Porto Alegre y su agenda universalista de demandas para una gobernanza global más democrática, justa e inclusiva.

y a sus pretensiones de primacía global de los mercados y debilitamiento del “Estado regulador” de posguerra (Sanahuja, 2007).

En ese marco, los ODM podrían otorgar una legitimidad renovada a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), objeto de crecientes dudas y críticas respecto a su eficacia. Desde sus orígenes, la ayuda había estado en gran medida subordinada a los imperativos de la Guerra Fría, a intereses poscoloniales, u otros objetivos de política exterior. Los ODM, como “agenda social” de la globalización, podrían relegitimar ese instrumento al vincularlo de nuevo a sus metas primarias de lucha contra la pobreza.

Empero, los ODM también conformaron una agenda tecnocrática, “minimalista” y poco ambiciosa, centrada más en los síntomas que en las causas, limitada a la reducción parcial de la pobreza extrema, y ajena a la desigualdad; no planteó cambios reales en cuanto a los medios para alcanzar esas metas; y renunció a definir una agenda universal, al limitarse a los países pobres manteniendo una visión Norte-Sur tradicional (Sanahuja, 2007; Tezanos, 2011). Aun respondiendo a demandas sociales, los ODM también fueron un acuerdo emanado de la coalición de poder dominante en la gobernanza global del desarrollo en los años noventa — países de la OCDE, Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial—, y por ello podrían ser vistos como un instrumento legitimador de la globalización y un medio para facilitar su difusión, suavizando los costes sociales y el impacto en la pobreza y desigualdad de las políticas de liberalización y ajuste promovidas por esos actores en el mundo en desarrollo.

3. Cambio de poder y nuevas geografías del desarrollo: el escenario de los ODS

Los ODS surgen en un contexto distinto al que dio origen a los ODM. Las transformaciones del sistema internacional en esos 15 años redefinen la agenda, los condicionantes y el contenido mismo del desarrollo, generan nuevas constelaciones de poder entre los actores del desarrollo, y condicionan su agenda para promover esa agenda.

La globalización, de hecho, ha cambiado la distribución del poder y la riqueza y la propia estructura del sistema internacional a través de un doble proceso. Por una parte, redistribuye poder entre los actores estatales, a través del ascenso de los países emergentes (OCDE, 2012; PNUD, 2013a). Estos países ya se ven a sí mismos como nuevas potencias, y su incorporación al G20 en 2010 propició un (tardío) reconocimiento de ese nuevo estatus, si bien ese ascenso es más lento desde el inicio de la crisis de los emergentes en 2012, y no ha cerrado las grandes brechas de renta y bienestar individual que aún existen respecto a los países avanzados. Este proceso cambia la posición relativa de los actores en la jerarquía del sistema y modifica sus equilibrios de poder, y anuncia, como realidad y como narrativa, el tránsito de un sistema internacional unipolar a uno multipolar.

El segundo proceso tiene naturaleza transnacional y, más que la posición relativa de los actores estatales, afecta a su agenda. Comporta la difusión del poder a actores no estatales, y su dispersión en estructuras y mercados donde no existiría control público efectivo. En los hechos y en la narrativa, alude a un mundo

globalizado y transnacionalizado que erosiona la agencia de cada actor, y especialmente de los Estados, sean avanzados, emergentes o en desarrollo. En particular, los países emergentes se sitúan de manera creciente en redes de interdependencias y en entramados de expectativas, obligaciones y constricciones que los vinculan mucho más a los países avanzados, y a las instituciones y normas globales y que no responden a una imagen del mundo “multipolar”. Frente a ello es necesaria más cooperación mediante un multilateralismo eficaz con las capacidades y legitimidad requerida para movilizar la acción colectiva y proveer bienes públicos globales y/o regionales.

Para el “Norte” y “Occidente”, este doble proceso de cambio comporta un desafío a su poder, legitimidad, valores, identidad, e instituciones y políticas. La crisis iniciada en 2008, en particular, ha situado al Norte más como parte de los problemas globales que como fuente de soluciones, cuestionando sus tradicionales pretensiones de superioridad moral y política en las relaciones Norte-Sur. Evidentemente, no se asiste a un declive rápido e inevitable de Occidente, y el ascenso de los emergentes también puede verse afectado por riesgos globales, crisis políticas o “trampas de renta media”. Pero no se puede obviar que existe un visible reequilibrio en la posición de los países ricos frente al resto, en el que Occidente ya no es, ni va a ser, el líder indiscutido.

El ascenso de los países emergentes también supone un proceso de diferenciación creciente en el mundo en desarrollo. Los desafíos de desarrollo de algunos emergentes convergen con los de países más ricos y con “riesgos globales” derivados de su mayor exposición a dinámicas transnacionales. En el otro extremo estarían los países que se ven atrapados en círculos viciosos de pobreza, fragilidad, dependencia externa y, en ocasiones, violencia y conflicto armado. Ello transforma la “geografía del desarrollo”, cuestionando la tradicional fractura Norte-Sur y el concepto de “Sur global”. En particular, la pobreza hoy se distribuye de manera más homogénea entre países, y una proporción importante ahora se ubica en los países de renta media.

Estas dinámicas trastocan la tradicional división vertical Norte-Sur del desarrollo y de las políticas de cooperación entre donantes y receptores. Como señalan Engel y Keijzer (2013: 5), el liderazgo del desarrollo está desplazándose a otros actores y, en particular, al Sur global. Surge con fuerza una cooperación Sur-Sur (CSS) que cuestiona las relaciones de poder, la legitimidad, la normatividad y la gobernanza de la cooperación Norte-Sur. En pocos años los donantes tradicionales han perdido su posición dominante, si no exclusiva, y ahora han de competir en términos materiales e ideacionales con una CSS que ha crecido con nuevos actores e instrumentos y mayores recursos. La CSS se sitúa a menudo en el marco de políticas exteriores más asertivas, en clave “southfalana” (Tokatlian, 2014), basadas en la defensa de los intereses nacionales de los países del Sur—salvaguarda de la soberanía, la autonomía y el “espacio” de política nacional para el desarrollo, frente a lo que se percibe como la globalización neoliberal—, o “revisionista”, reclamando cambios en las instituciones y reglas hegemónicas (Sanahuja, 2013b). La CSS también opera como dispositivo de legitimación discursiva y transforma el estatus y la identidad internacional, pues sus proveedores dejarían de ser considerados como meros países pobres y dependientes, convirtiéndose en actores globales y líderes regionales y mundiales del “Sur

Global”, o bien para emular a los países avanzados, y obtener el “plus” de reputación internacional que comporta ser donantes y miembros de la OCDE, o aspirantes a serlo.

Se ha producido, además, una visible diversificación, transnacionalización y privatización de la financiación del desarrollo. Los donantes tradicionales siguen aportando la mayor parte de la ayuda mundial, y hay más opciones de acceso a recursos públicos como la CSS y la AOD de gobiernos no centrales y actores descentralizados. Pero en muchos países emergentes y en desarrollo ahora tienen más peso los flujos y actores privados, como la inversión extranjera, las fundaciones y las remesas. Aun creciendo en cifras absolutas, entre 1990 y 2014 los flujos oficiales han pasado de ser aproximadamente la mitad de la financiación de los países pobres a un 14% del total. Por otro lado, en algunos casos las “bonanzas” exportadoras han generado situaciones fiscales más saneadas de cara a la financiación doméstica e internacional. Como se destaca en la Agenda de Addis Abeba, adoptada en julio de 2015 en la III Conferencia de NNUU de Financiación del Desarrollo (NNUU, 2015a), además de la ayuda de los países ricos, la financiación de los ODS reclama la movilización y el impacto favorable de todas las fuentes de recursos, domésticas e internacionales, públicas y privadas, tradicionales e innovadoras, así como abordar el problema de los flujos ilícitos y la evasión fiscal.

Por todo ello, la agenda del desarrollo global se ha transformado: deja de ser una cuestión enmarcada en la relación Norte-Sur y las políticas de ayuda, y deviene agenda universal que afecta a las políticas nacionales e incluso a los estilos de vida no sostenibles vigentes tanto en los países ricos como en los emergentes. En cuanto a la acción exterior, la tradicional y axiomática conexión entre ayuda y política de desarrollo se ha roto: crear un entorno habilitador (*enabling environment*) que amplíe las oportunidades de desarrollo habrá de ir más allá de la ayuda y abordar cuestiones como las reglas comerciales y de inversión, el acceso a la tecnología, el papel de las migraciones, y la preservación de la biosfera, en un marco de coherencia de políticas para el desarrollo, una de las áreas con menos avances en la etapa de los ODM. También se ha de poner en cuestión otro vínculo tradicional: el que enlaza la ayuda externa con la política exterior y los intereses nacionales del donante —a lo que no es ajena la CSS y su lógica “southfaliana”—, y hacer del desarrollo un elemento central del conjunto de la acción exterior. No es un idealismo ingenuo o banal, sino un “nuevo realismo” cosmopolita, desde la premisa de que hoy la verdadera *Realpolitik* exige una acción colectiva eficaz para el desarrollo global (Engel y Keijzer, 2013; Sanahuja, 2013a).

La naturaleza transnacional del desarrollo global se evidencia sobre todo en dos ámbitos: la sostenibilidad ambiental, por un lado, y en particular el cambio climático, tanto para afrontar sus causas —la reducción de emisiones dañinas—, como para la mitigación y adaptación a sus efectos. Por otro lado, en las dinámicas sociales transnacionales desencadenadas por el ascenso de los emergentes y la globalización, que han transformado las geografías de la pobreza y la desigualdad. El ascenso del Sur, basado sobre todo en un rápido crecimiento económico, es causa directa del rápido descenso de la pobreza extrema y de otros avances en los ODM. Pero ese proceso comporta un panorama más complejo, en el que ya no puede darse por sentado que la mayoría de las personas pobres están en los países

más pobres, pues algunos, como China y la India, se han desplazado a la categoría de países de renta media. En una aparente paradoja se observa que al tiempo que disminuye la pobreza extrema, aumenta la desigualdad, y conforme se reduce la desigualdad entre países emergentes y avanzados, aumenta entre las personas, tanto al interior de cada país, como a escala global⁴. Durante la mayor parte del siglo XX la desigualdad global se explicaba por las diferencias de renta entre países, pero en la actualidad son más relevantes las que existen dentro de cada uno de ellos. En realidad, existiría un proceso global de convergencia que acerca al alza las rentas de los estratos más ricos, más allá de que estén en los países emergentes o de la OCDE; que aproxima también las rentas de clases medias, al alza en las economías emergentes y estancadas o a la baja en las avanzadas; y una creciente divergencia por la que aumenta la desigualdad al interior de la mayor parte de los países, tanto avanzados como emergentes, y como consecuencia de ello, a escala global.

Cerrado el ciclo de los ODM, en suma, uno de los cambios más relevantes es la redefinición del desarrollo como problema global y no como agenda Norte-Sur basada en las políticas de ayuda. Los procesos de globalización afectan tanto a los países pobres, como a los emergentes y a los de la OCDE, al (re)situar los procesos de desarrollo en el espacio transnacional, y no sólo en el nacional. Ello exige dejar atrás el viejo modelo de cooperación Norte-Sur y afirmar un marco de gobernanza global del desarrollo de alcance universal, con una agenda de cohesión social, lucha contra la desigualdad y sostenibilidad medioambiental que sea relevante para todos los países y sociedades, sin limitarse a la reducción de la pobreza extrema, aunque ésta siga siendo una prioridad.

4. Una agenda internacional de desarrollo «en línea de meta» y otra «en línea de salida»

Desde que se inició el debate sobre la Agenda 2030, han surgido numerosas propuestas —en particular, en el ámbito académico y en la sociedad civil— para definir una agenda de desarrollo post-ODM más transformadora, capaz de resolver los principales retos del desarrollo humano global.⁵ Pero como se indicó, ha sido NNUU quien ha tenido el mandato oficial de diseñar la Agenda 2030 y cerrar el ciclo de los ODM. A grandes rasgos, dos han sido los enfoques debatidos para definir la nueva agenda:

De una parte, un enfoque “minimalista” y continuista con los ODM que abogaba por una mera actualización de la agenda, a modo de “ODM-*redux*”, con su “prórroga” hasta 2030. Esta propuesta se centraba en “erradicar” la pobreza extrema y el hambre, y en la cobertura de las necesidades sociales básicas, dando prioridad a los países más pobres de África subsahariana y Asia meridional y sudoriental. De otra parte, un enfoque holístico y universalista, mediante una más ambiciosa

⁴ El aumento de la desigualdad global no puede desvincularse de la globalización según la aclamada obra de Piketty (2014) o los informes de la OCDE (2011, 2012 y 2015). Véase también Sanahuja (2013a), Milanovic (2005 y 2012), Sumner (2012) y el informe de Oxfam Internacional de Seery y Caistor (2014).

⁵ Véanse las 11 propuestas de EADI (2009) para la agenda post-ODM, y las aportaciones de Sumner y Tiwari (2009), Fukuda-Parr (2012), Tezanos (2011 y 2014), Loewe (2012), Vandemoortele (2012), Evans y Steven (2013) y Sumner y Lawo (2013). Asimismo la página web de *Beyond 2015 Campaign* (<http://www.beyond2015.org/>) con propuestas de la sociedad civil.

“alianza global para el desarrollo sostenible”, integrando la agenda del desarrollo humano heredera de los ODM y la agenda del desarrollo sostenible de las cuatro Conferencias de NNUU sobre Medioambiente y Desarrollo, o *Cumbres de la Tierra*.⁶

Para estimular el debate, NNUU abrió diversos foros multilaterales. El Secretario General de NNUU, Ban Ki-moon, encargó varios informes para nutrir la discusión sobre los objetivos post-2015⁷, y tras esas consultas, en 2013 la Secretaría General de NNUU elaboró su propio informe —*Una vida digna para todos*— planteando una Agenda 2030 integradora de las cuatro dimensiones de las sostenibilidad. De acuerdo con esta visión, “el desarrollo sostenible es el camino hacia el futuro” (NNUU, 2013a: 4) y los ODM han sido una “etapa intermedia” para acabar con la pobreza en toda sus manifestaciones (NNUU, 2013a: 14). Este informe del Secretario General logró el apoyo de la Asamblea General de NNUU en septiembre de 2013, que pidió “confeccionar una agenda fuerte de desarrollo post-2015, que se construirá sobre las bases de los ODM, y que completará el trabajo inacabado y responderá a los nuevos desafíos” (NNUU, 2013c: 2), instando a la Secretaría General a que presentase una propuesta concreta para 2014.

El Secretario General de NNUU, en respuesta a esa petición, presentó en diciembre de 2014 un segundo informe de síntesis, titulado *El Camino hacia la dignidad para 2030* (NNUU, 2014a). Éste propuso una agenda universal de desarrollo sostenible basada en derechos, con las personas y el Planeta en el centro, y de carácter integral; es decir, que junto con la enumeración de objetivos identifique los medios necesarios para alcanzarlos, incluyendo financiación, tecnología y mejora de capacidades; con un sistema adecuado de seguimiento y evaluación y la consiguiente mejora de los indicadores y las capacidades estadísticas.

De igual manera avanzó el proceso intergubernamental: conforme al mandato de “Río+20”, en enero de 2013 se formó el Grupo de Trabajo Abierto (GTA) sobre Desarrollo Sostenible de NNUU. Tratando de combinar representatividad y eficacia, el GTA contó con 30 miembros en representación de 70 Estados. Organizado en cinco grupos regionales, y apoyado por las agencias de NNUU, entre marzo y julio de 2014 el GTA celebró 13 sesiones de trabajo y numerosas consultas con actores no gubernamentales. En junio de 2014 el GTA elaboró un “borrador cero” con 17 objetivos y 169 metas, aún sin contemplar indicadores de progreso. En julio de 2014 la propuesta del GTA fue asumida por la Asamblea General como punto de partida de las negociaciones, contando además con el respaldo en bloque de los países en desarrollo, a través del G77, y otros Estados miembros (NNUU, 2014b). Ello frenó las pretensiones de algunos países avanzados de “simplificar” y reducir la ambición de la propuesta en las

⁶ Estocolmo 1972, Río de Janeiro 1992, Johannesburgo 2002 y Río de Janeiro 2012.

⁷ Son los siguientes: *El futuro que queremos para todos* (NNUU, 2012a), elaborado por el Grupo de Trabajo de NNUU para la Agenda de Desarrollo Post 2015; *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible* (NNUU, 2013b), del Grupo de Alto Nivel sobre la Agenda para el Desarrollo después de 2015; *Una agenda de acción para el desarrollo sostenible* (Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible, 2013); *Corporate Sustainability and the United Nations Post-2015 Development Agenda* (Pacto Mundial de NNUU, 2013); *A Regional Perspective on the Post-2015 United Nations Development Agenda* (Comisiones Regionales de NNUU, 2013); y *Un millón de voces: el mundo que queremos* (PNUD, 2013b).

negociaciones posteriores, mostrando los cambios en la correlación de fuerzas en la gobernanza del desarrollo global. En esa fase sí se amplió significativamente el contenido referido a seguimiento y evaluación de los progresos, a escala global, regional y nacional; se añadió la demanda de mejoras de la capacidad estadística; y se encargó una propuesta de indicadores a la división de estadística de NNUU. Finalmente, en septiembre de 2015 la Asamblea General cerró el proceso al adoptar la Resolución *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (NNUU, 2015b).

Cuadro 1. 17 ODS de la Agenda 2030

- (1) Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo
- (2) Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible
- (3) Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos a todas las edades
- (4) Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos
- (5) Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas
- (6) Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos
- (7) Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos
- (8) Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
- (9) Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación
- (10) Reducir la desigualdad en los países y entre ellos
- (11) Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
- (12) Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
- (13) Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos*
- (14) Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible
- (15) Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad
- (16) Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces, responsables e inclusivas
- (17) Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

* Reconociendo que la CMNUCC es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático.

Fuente: NNUU (2015b).

Dicha agenda asevera que la pobreza es el mayor problema que afronta la humanidad y que por ello los ODS deben priorizar la erradicación de la pobreza y el hambre, situando a las personas “en el centro del desarrollo sostenible”. Pero se alerta de que ello dependerá de que exista una verdadera “alianza mundial para el desarrollo sostenible”, con la implicación de los Gobiernos, la sociedad, el sector privado y los organismos multilaterales. También reafirma la intención de integrar el desarrollo económico, social y ambiental, afrontando el cambio climático, y

dejando atrás pautas no sostenibles de producción, consumo y gestión de los recursos; y reconoce que hay diferentes visiones y modelos de política para alcanzar el desarrollo sostenible en cada país, en asuntos como el reconocimiento de los derechos de la “madre tierra” y la diversidad cultural. En la habitual expresión de las diferencias Norte-Sur, se reclama mayor esfuerzo a los países avanzados, pero se reafirma que la responsabilidad primaria de la movilización de recursos para el desarrollo sostenible corresponde a cada país.

La Agenda 2030 tiene una estructura similar a la utilizada en los ODM que va de lo general (17 objetivos) a lo particular (169 metas a evaluar mediante indicadores de resultados mensurables) (Cuadro 1). Los ODS tienen carácter mundial y aplicación universal, y constituyen un conjunto integrado e indivisible de prioridades mundiales. Al tiempo, pretende tener en cuenta las diferentes realidades nacionales y respetar las prioridades de cada país. Por eso, sin olvidar las metas globales, cada país debe concretar sus propias metas nacionales.

5. Objetivos de Desarrollo Sostenible: una agenda integrada de progreso humano hacia 2030

Los ODS son más ambiciosos, amplios, profundos y transformadores que los ODM, al trascender la más acotada agenda de lucha contra la pobreza y desarrollo social de estos últimos, aunque siga ocupando un lugar central. De hecho, los ODS también están presididos por la lucha contra la pobreza extrema y el hambre, que ahora son dos objetivos diferenciados. Si con los ODM se logró reducir la tasa de pobreza extrema en un 50%, con una línea de pobreza de 1,25 dólares ajustados a la paridad del poder adquisitivo, ahora se pretende erradicar totalmente en 2030, a partir de la nueva “línea de pobreza” del Banco Mundial de 1,95 dólares.

También es nueva la meta de reducción de la pobreza no extrema en un 50% en 2030, partiendo de las definiciones nacionales de pobreza relativa; la meta de fortalecimiento de la resiliencia de las personas no pobres pero vulnerables, y ciertos derechos (*entitlements*), estableciendo garantías mínimas en los sistemas nacionales de protección social, y la igualdad de derechos en el acceso a recursos económicos, financieros y de propiedad.

El ODS sobre erradicación del hambre en 2030 define metas más precisas sobre disponibilidad y acceso a los alimentos, y reducción de la desnutrición de los colectivos más vulnerables en 2025, para lo que se contempla la mejora de la productividad agrícola, los ingresos y el mejor acceso a los recursos y los mercados de los pequeños campesinos, y la eliminación de los subsidios agrarios dañinos, conforme al mandato de las negociaciones comerciales multilaterales.

Entre las principales críticas a los ODM se encuentra su foco en la pobreza extrema, ignorando la desigualdad, limitando su alcance como agenda de desarrollo, en particular para los países de renta media con mayor polarización social. Aunque hay metas de inclusión social en casi todos los ODS, la principal novedad es el objetivo 10, centrado en la reducción de la desigualdad entre personas y países. Éste demanda un aumento mayor que el promedio de los ingresos del 40% más pobre, y hacer frente a factores de desigualdad “horizontal” como la raza, el género, la edad o cualquier otra condición social. Parte de las

metas del ODS 10 en realidad aluden a los medios para ello: internamente, la supresión de leyes discriminatorias y la adopción de políticas fiscales, salariales y de protección social; y en el plano internacional, más y mejor ayuda al desarrollo, una mejor regulación de los mercados financieros, la democratización de los organismos internacionales, y políticas migratorias que garanticen flujos ordenados, seguros y responsables, con menores costes en el envío de remesas.

La Agenda 2030 ordena y agrupa en un solo ODS todas las metas de salud, que ahora son más amplias. Para 2030 se pretende reducir la tasa global de mortalidad materna; acabar con las muertes prevenibles en la infancia y en los recién nacidos; dar fin a las epidemias del sida, tuberculosis, malaria y enfermedades tropicales descuidadas, como la hepatitis; y reducir en una tercera parte las muertes prematuras por enfermedades no transmisibles. También es novedad la prevención y tratamiento de otras causas de muerte y enfermedad: las sustancias tóxicas y el alcohol, la contaminación y los accidentes de tráfico. Se propone también alcanzar en 2030 acceso universal a los servicios de salud reproductiva y a vacunas y medicamentos esenciales, y, con una perspectiva de derechos, aunque sin fecha concreta, lograr la cobertura universal de la salud.

Los ODS también plantean una agenda educativa más amplia y ambiciosa: las metas de cobertura, antes limitadas a la educación primaria, ahora se extienden a la infantil, secundaria, y formación profesional, con nuevas metas de calidad y resultados de aprendizaje. Se pretende alcanzar en 2030 cobertura completa, gratuita, igualitaria y de calidad hasta la educación secundaria, con resultados efectivos de aprendizaje que también incluyen la educación para el desarrollo sostenible, la ciudadanía, la cultura de paz y los derechos humanos. También se exige igualdad de acceso para mujeres y hombres a la formación profesional y universitaria, un aumento de la proporción de jóvenes y adultos alfabetizados, y con capacitación técnica y profesional para el empleo y el aumento del profesorado cualificado y las becas.

Sobre igualdad de género y empoderamiento de la mujer la Agenda 2030, a través del ODS 5, es más amplia y comprehensiva que lo previsto en los ODM: ahora se pretende acabar con todas las formas de discriminación y de violencia contra la mujer, incluyendo la trata y la explotación sexual, y con prácticas dañinas como la mutilación genital y el matrimonio forzado. La agenda se extiende a la participación y los derechos, reclamando el reconocimiento del trabajo no pagado de las mujeres, el acceso a salud y los derechos reproductivos, la participación en el espacio público y la vida social y política, el acceso a la propiedad y los recursos productivos. Agenda amplia y comprehensiva, pero también débil y declarativa, pues no propone fechas ni metas cuantitativas.

Los ODS 8 y 9 pretenden alcanzar en 2030 pleno empleo productivo y trabajo decente para todas las personas a través de economías con mayor crecimiento y productividad, especialmente en los Países Menos Adelantados (PMA); menos empleo informal, y, en 2020, reducir “substancialmente” la proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan. Se pretende también acabar con el trabajo infantil en 2025, incluyendo el reclutamiento de niños soldado, y proteger los derechos laborales y la seguridad en el trabajo, incluyendo los migrantes y los trabajadores precarios. En esta agenda se reserva un objetivo diferenciado a la industrialización, la mejora de la infraestructura y el fomento de la I+D+i.

El desarrollo local también gana relevancia con el ODS 11, que reclama ciudades y asentamientos humanos “inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” y para 2030 fija metas de acceso universal a servicios básicos, transporte público y vivienda segura, adecuada y sostenible; y reducir el número de fallecimientos y de personas afectadas por desastres, reduciendo su impacto económico, con un mayor número de ciudades con planes de gestión de desastres.

La débil agenda ambiental de los ODM sólo contemplaba vagas exigencias de sostenibilidad en los planes nacionales, detener la pérdida de recursos y biodiversidad, y algunas metas específicas sobre agua y saneamiento. El mandato de los ODS de integración plena de las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo ha llevado a una agenda más ambiciosa que abarca 6 de los 17 ODS propuestos, con metas de sostenibilidad en otros tres. En materia de agua potable y saneamiento (ODS 6) se pretende alcanzar para 2030 el acceso universal y equitativo al agua potable y a saneamiento; acabar con la defecación al aire libre, atendiendo a las necesidades especiales de las mujeres y las niñas; la mejora de la eficiencia en el uso y la calidad del agua potable. La energía (ODS 7) es una novedad en los ODS. Se reclama acceso universal a servicios fiables y modernos en 2030, con mayores cuotas de energía renovable, mejoras de eficiencia en el uso de energía, y la transferencia de la tecnología necesaria a los PMA.

De particular relevancia para las economías avanzadas es el ODS 12 sobre pautas sostenibles de producción y consumo, basado en anteriores acuerdos del Marco Decenal de Programas sobre Consumo y Producción Sostenible (10YPP SCP) de la Cumbre Río+20⁸. También es relevante alcanzar en 2030 una gestión y uso sostenible de los recursos naturales reduciendo la generación de basura, la comida desperdiciada, y para 2020 una gestión adecuada de los productos químicos y de otros residuos conforme a normas internacionales.

El ODS 13 contempla la acción urgente contra el cambio climático y su impacto, conforme a lo acordado en la CMNUCC en diciembre de 2015 en cuanto a metas sobre reducción de emisiones y mecanismos de financiación⁹. Anteriores a ese acuerdo, los ODS son más genéricos, pero insisten en el compromiso para 2020 de movilizar 100.000 millones de dólares anuales para afrontar las necesidades de mitigación y adaptación de los países en desarrollo y el pleno funcionamiento del Fondo Verde del Clima.

Los ODS 14 y 15 remiten a la conservación y uso sostenible de los océanos y los recursos marinos y terrestres, conforme a metas ya negociadas en el marco de la Convención sobre Diversidad Biológica que deberán alcanzarse en 2020¹⁰. Incluyen asegurar la protección y gestión sostenible de los ecosistemas marinos y costeros, con al menos un 10% de áreas protegidas; la regulación efectiva de la pesca y el fin de la sobrepesca y la pesca ilegal; y para 2025, prevenir y reducir “significativamente” la contaminación marina. En cuanto a los recursos terrestres, para 2020 se deberá asegurar la conservación, restauración y uso sostenible de los

⁸ Véase <http://www.unep.org/10yfp>

⁹ Más concretamente, el acuerdo contempla mantener el aumento de la temperatura en este siglo por debajo de los 2 grados centígrados, e impulsar los esfuerzos para limitar el aumento de la temperatura incluso más, por debajo de 1,5 grados centígrados sobre los niveles preindustriales. No obstante, el acuerdo no entrará en vigor hasta 2020, y todavía no se han concretado los objetivos vinculantes que deben asumir los Estados. Precisamente, el compromiso de la Agenda 2030 es integrar dichos objetivos en el ODS 13, una vez sean formalmente aprobados.

¹⁰ Véase <http://www.cbd.int/sp/targets/>

ecosistemas terrestres y de aguas interiores y los bosques, detener la deforestación y la desertización, detener la extinción de especies protegidas, y la invasión de especies foráneas; incluyendo para 2030 la conservación de los ecosistemas de montaña.

La inclusión de una agenda de paz, seguridad y gobernanza a través del ODS 16, aunque sea de manera genérica, declarativa y poco precisa, es una de las grandes novedades. En la negociación encontró mayor oposición, por entenderse que no formaba parte del mandato de la Asamblea General; por su mayor sensibilidad política, al afectar a materias propias de la jurisdicción interna de los Estados; o por el contrario, por plantear riesgos de “securitización” de la agenda de desarrollo. Por todo ello, son acuerdos de mínimos sin ninguna exigencia sobre la naturaleza democrática de los gobiernos y los derechos humanos, salvo una alusión genérica a la protección de los derechos fundamentales “de acuerdo con las legislaciones nacionales y los acuerdos internacionales”.

El ODS 16 abarca dos grandes cuestiones. Por un lado, la reducción de la violencia en todas sus formas y en todas partes, incluyendo el abuso, explotación, tortura y tráfico contra la infancia, con mayores capacidades nacionales para prevenirla y para combatir el terrorismo y la delincuencia. Por otro lado, una agenda de “buen gobierno” centrada en la promoción del Estado de derecho, acceso igualitario a la justicia, transparencia y rendición de cuentas, participación en la toma de decisiones —fórmula elegida para sortear los desacuerdos sobre la democracia— y lucha contra la corrupción y los flujos financieros y de armas ilícitos.

Finalmente, el ODS 17 da continuidad al anterior ODM 8, reclamando el fortalecimiento de los “medios de implementación” y la “revitalización” de la Asociación Global para el Desarrollo de la agenda anterior. Ese continuismo se relaciona con el estancamiento visible en la reforma de las finanzas globales, la AOD y las negociaciones comerciales multilaterales, que los resultados limitados de la III Conferencia de NNUU sobre Financiación del Desarrollo (NNUU, 2015a) parecen confirmar. El limitado alcance de estas metas —que básicamente reiteran otras ya incumplidas— debilita la credibilidad del conjunto de los ODS.

Aunque muchos de los ODS contemplan algunos medios de implementación propios, el ODS 17 reitera de manera genérica la necesidad de movilizar recursos adicionales de fuentes diversas y generar más recursos internos vía recaudación fiscal; asegurar la sostenibilidad de la deuda; y se insiste en reclamar —como en los cuarenta y cinco años anteriores— que la ayuda al desarrollo alcance el 0,7% del PNB de los países ricos, y entre 0,15% y 0,20% para los PMA. En cuanto a comercio y acceso a los mercados se reitera el llamamiento a la conclusión de la Ronda de Doha, con propuestas genéricas de transferencia de tecnología, promoción de asociaciones que den cabida a la sociedad civil y al sector privado, y mejora de la capacidad estadística para el seguimiento y la evaluación, desagregando los indicadores en función de la diversidad de las sociedades. Y como “asunto sistémico”, se ha introducido una mención a la coherencia de políticas para el desarrollo y la necesidad de respetar el “espacio de política” y el liderazgo de cada país para diseñar su propia Agenda 2030.

6. Potencialidades y riesgos de la agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible

Contar con un marco de objetivos como guía de las políticas de desarrollo (nacionales e internacionales) tiene indudables potencialidades y funcionalidades, pero también entraña riesgos. Entre las potencialidades de los ODS podemos destacar siete aspectos relevantes, muchos de los cuales son “heredados” de la agenda precedente de los ODM (Tezanos, 2011):

- I. Los ODS continúan la vocación de los ODM de concebir el “desarrollo” de manera multidimensional con objetivos igualmente multidimensionales. Los ODM superaron la concepción mono-dimensional —“economicista”—, apostando por otra más amplia de “desarrollo humano” basada en el enfoque de “capacidades” de Amartya Sen y Martha Nussbaum, y los ODS continúan esta (r)evolución reforzando la dimensión de la sostenibilidad, asumiendo el hecho incuestionable de que la humanidad comparte un entorno físico finito: el Planeta Tierra¹¹.
- II. En línea con lo anterior, los ODS continúan la labor de dotar de contenido práctico al “derecho al desarrollo”, recogido desde 1986 en la *Declaración sobre el derecho al desarrollo* promovida por NNUU. Aunque no tengan carácter de norma jurídicamente vinculante, los ODS contienen un conjunto integrado e indivisible de prioridades universales de desarrollo con una perspectiva netamente cosmopolita, orientadas a garantizar la dignidad humana y la sostenibilidad de nuestra existencia, y a cuyo cumplimiento se compromete, de manera cooperativa, la comunidad internacional.
- III. La Agenda 2030 aúna dos agendas convergentes: el desarrollo humano (heredera de los ODM) y el desarrollo sostenible (resultante de las *Cumbres de la Tierra*). De este modo se evita la fragmentación de objetivos y la dispersión de esfuerzos que hubieran supuesto —como algunos defendieron— dos agendas paralelas. Al haberse integrado, se apuesta por el avance conjunto generando un círculo virtuoso de progreso.
- IV. Los ODS, como antes los ODM, constituyen una estrategia de desarrollo consensuada y operativa que permitirá mejorar la gestión de las políticas de desarrollo, tanto en el ámbito nacional como internacional. La definición de objetivos nacionales alienta el debate sobre las alternativas de desarrollo e incentiva la implementación y evaluación de las políticas seleccionadas; ayuda a cuantificar los recursos necesarios (tanto domésticos como externos); y facilita la rendición de cuentas por parte de los responsables políticos. En el plano internacional, se alienta la coordinación entre los distintos actores y reduce ineficiencias y solapamientos; contribuye a identificar las políticas internacionales más coherentes con los objetivos acordados; y facilita el seguimiento y la evaluación comparada.
- V. Los ODS proponen una estrategia verdaderamente universal puesto que, a diferencia de los ODM, muchos de los objetivos deberán cumplirse tanto en los países en desarrollo como en los más ricos. Esto permite avanzar hacia la conformación de una estrategia de desarrollo “cosmopolita”, en vez de la más jerarquizada cooperación Norte-Sur, reforzando la cooperación y la acción

¹¹ Véase PNUD (2010), basado en las contribuciones de Alkire (2010).

colectiva, con exigencias para todos los países, sin distinciones por niveles de desarrollo o por condiciones de donante/receptor.

- VI. Los ODS continuarán desempeñando un relevante papel político en la movilización de apoyos para la cooperación internacional y en la generación de una conciencia solidaria de ciudadanía global. De hecho, sus predecesores, los ODM, consiguieron un eco y un respaldo social inusitados —en parte debido a su conformación como narrativa común, impulsada por los organismos multilaterales y ONGD—, por lo que los ODS iniciarán su andadura con un precedente exitoso de movilización.
- VII. Los ODS pueden contribuir decisivamente a mejorar la provisión de “bienes públicos globales” en materia de medioambiente, salud, educación, seguridad y estabilidad. La provisión de dichos bienes resulta necesaria como condición habilitadora para el desarrollo.

Como se indicó, la agenda ODS conlleva también “riesgos” de dos tipos: de una parte, aquellos derivados de la definición de una agenda de desarrollo estructurada en torno a objetivos precisos y tangibles; y, de otra parte, los que suponen las limitaciones inherentes a su contenido concreto.

Respecto al primer grupo, cabe señalar tres especialmente relevantes:

- I. Pueden alentar un enfoque reduccionista para la gestión de una realidad compleja, como es el proceso de “desarrollo humano sostenible”, cuya viabilidad depende de una acción holística y coherente en diversos ámbitos sociales, políticos, económicos y medioambientales. Este reduccionismo se agrava si se aplican los objetivos de manera mimética en todos los países —como exige la cobertura universal—, generando la errónea impresión de que los retos de desarrollo son idénticos para distintas sociedades.
- II. Los ODS tratan de recoger un proceso global de desarrollo que está sujeto a múltiples relaciones de causalidad. Se definen en términos de *outcomes* (resultados o impactos) y *outputs* (productos) del desarrollo, pero no tanto en términos de los *inputs* (recursos) y los procesos (o actividades) que exigirían alcanzar dichos resultados, lo que plantea un “problema de atribución”. Dado que no existe consenso internacional en torno al “modelo lógico” apropiado que integre recursos y procesos necesarios para obtener los resultados deseados, resulta imposible evaluar la contribución de cada país para alcanzar las metas globales. En la práctica, tan sólo es posible juzgar el balance conjunto de la comunidad internacional, lo que restringe la utilidad de las agendas de objetivos como mecanismos de evaluación y rendición de cuentas de cada uno de los países, que pueden actuar con importantes márgenes de discrecionalidad.
- III. Como ocurrió con los ODM, existe el riesgo de primar los indicadores de desarrollo meramente cuantitativos —es decir, susceptibles de ser evaluados— a expensas de otros indicadores cualitativos de más difícil valoración, lo que puede sesgar tanto los procesos como los resultados finalmente alcanzados.

Respecto a la batería concreta de objetivos y metas de la Agenda 2030, se pueden resaltar siete riesgos adicionales:

- I. La idoneidad de los ODS depende del nivel de desarrollo de cada país, y esto choca con la pretendida cobertura universal de la agenda, que impone iguales objetivos para desiguales países. Además, a diferencia de los ODM, los ODS incluyen tanto a países en desarrollo como a países avanzados, en los que muchas de las metas no son relevantes —especialmente las relativas a la pobreza extrema y el hambre. Para atenuar esta limitación, se pueden ajustar las metas e indicadores según los niveles de desarrollo de los países, primando, por ejemplo, las metas de pobreza relativa para los países más ricos, y de pobreza absoluta para los más pobres.
- II. Relacionado con lo anterior —y al igual que sucedió con los ODM—, los ODS no contemplan adecuadamente el hecho de que para muchos países algunas metas pueden resultar inalcanzables en el periodo establecido, con el coste que supone incumplir unas expectativas desde el inicio infundadas acerca de sus propias capacidades y/o del papel de la cooperación internacional. Dentro de esa agenda universal, algunos objetivos (los de carácter social) son poco realistas para algunos países, al tiempo que insuficientemente ambiciosos para otros, de manera que su alcance y “ambición” es inversamente proporcional a su nivel de desarrollo y por ello el riesgo del fracaso es mayor para los países más pobres.
- III. La cobertura universal de los ODS impone una perspectiva geopolítica: la mayoría de las brechas carenciales que obstaculizan su consecución se ubican en los países más pobres, por lo que será necesario continuar el proceso de reasignación de la ayuda internacional que se inició con los ODM desde los países con niveles de desarrollo relativamente más elevados hacia los países menos desarrollados. No se deberá “recompensar” a los países que mayores esfuerzos realicen y que mayores progresos experimenten, puesto que esto resultará, inevitablemente, en un balance desigual de consecución de los ODS. Consiguientemente, se puede dificultar el establecimiento de un sistema de ayuda internacional que resulte *incentivo-compatible* con los esfuerzos de reforma y progreso y que acompañe a los países que más éxitos logren¹².
- IV. La agenda ODS es mucho más ambiciosa y compleja que su predecesora: mientras que los ODM consistían en ocho objetivos y 20 metas, los ODS consisten en 17 objetivos y 169 metas. Obviamente, esta lista más larga y compleja conllevará también mayores costes de transacción.
- V. Vinculado al argumento anterior, existen serios problemas de medición de las 169 metas propuestas —al igual que pasó con los ODM—, lo que dificultará la evaluación y el seguimiento y la estimación de los recursos para su cumplimiento en todos los países. Por ejemplo, muchos países —especialmente los más pobres— no disponen de indicadores fiables de pobreza, desigualdad y exclusión social, a lo que se une que los datos disponibles no son siempre comparables entre países y se generan con importantes desfases temporales¹³. Construir estadísticas nuevas y recabar información para un número muy elevado de metas comportará un coste elevado,¹⁴ si bien los ODS, como ya hicieron los ODM, alentarán un mayor esfuerzo internacional en la generación y mejora de las estadísticas sobre desarrollo.

¹² Véase Tezanos (2010) sobre la definición de un *mapamundi* de la ayuda internacional que resulte incentivo-compatible con la agenda de desarrollo.

¹³ Por ejemplo, las tasas de pobreza se elaboran a partir de encuestas de hogares que, en la mayoría de los países, se realizan —como pronto— por quinquenios.

¹⁴ Según estimaciones del *Post-2015 Consensus* (Jerven, 2014), la “revolución estadística” necesaria para evaluar las 169 metas propuestas requeriría una inversión que pudiese suponer unos 254.000 millones de dólares, más del 12% de la AOD desembolsada en este periodo.

- VI. Los ODS no generan —igual que sucedió antes con los ODM— un sistema de incentivos adecuado para su financiación, ya que se definen objetivos cuantificables de desarrollo, de cuyo cumplimiento serán corresponsables todos los países, sin especificar los compromisos necesarios para financiarlos. La experiencia vivida con las tres Conferencias sobre Financiación del Desarrollo promovidas anteriormente por NNUU (Monterrey 2002, Doha 2008 y Addis Abeba 2015) no ofrece perspectivas halagüeñas para el futuro, en parte por el carácter “no vinculante” de los compromisos acordados que, hasta el momento, no han alentado un aumento de la financiación internacional del desarrollo. No es coherente establecer metas globales de desarrollo sin un sistema de incentivos adecuado para movilizar recursos públicos y privados adicionales, y sin compromisos vinculantes de financiación con un reparto justo de la carga financiera, en particular cuando la comunidad internacional arrastra un largo historial de incumplimiento de los acuerdos y una escasa capacidad coercitiva para forzar su observancia.
- VII. No queda aún claro cómo se logrará instituir un sistema de responsabilidades recíprocas que ponga límites a las asimetrías de poder existentes entre países desarrollados y emergentes por un lado, y países en desarrollo por el otro. Este sistema de responsabilidades resulta clave para crear una verdadera “alianza mundial para el desarrollo sostenible”, basada en unos ideales compartidos —respaldados por la confianza, la transparencia, el diálogo y la evaluación de resultados—, pero también en unas responsabilidades desiguales. Sigue habiendo disputas respecto a la interpretación del principio de “responsabilidades compartidas pero diferenciadas” (originario de la *Declaración de Río* de 1992), que exigiría que los países desarrollados, y también los emergentes, asuman mayores esfuerzos para financiar los ODS.

En una perspectiva más amplia, el éxito también dependerá del contexto internacional vigente de aquí a 2030. Dos condiciones especialmente relevantes para la consecución de los ODS serán, de una parte, el volumen y la eficiencia de los recursos movilizados internacionalmente para financiar la Agenda 2030 —incluyendo la AOD tradicional y otras formas de cooperación Sur-Sur y triangular, así como las remesas, la inversión y otros mecanismos innovadores y complementarios de financiación del desarrollo—, y, de otra parte, la coherencia que logren imponer los ODS en el marco de las relaciones internacionales para facilitar el progreso global. Respecto a la coherencia internacional de las políticas, resulta crucial no sólo que la comunidad internacional asuma *de facto* los objetivos acordados, sino también que se reforme el sistema de relaciones internacionales para distribuir de manera equilibrada y justa las oportunidades de progreso. Para ello habrán de modificarse las políticas internacionales que resultan incoherentes con los ODS, lo cual atañe especialmente a los ámbitos del comercio, las finanzas, las migraciones, el medioambiente y los conflictos armados. Y, en definitiva, habrá de acometerse una reforma profunda del sistema económico imperante —sistema que genera amplias desigualdades para garantizar su subsistencia—, en una perspectiva cosmopolita que afirme una verdadera “gobernanza global” que garantice el justo reparto de las oportunidades y responsabilidades de desarrollo del conjunto de la humanidad.

7. Conclusiones

Aunque siguen existiendo importantes asimetrías de desarrollo, y por tanto, responsabilidades y capacidades diferenciadas para el Norte y el Sur, el ascenso de los países emergentes ha supuesto importantes transformaciones en la geografía y la agenda del desarrollo global, que adquiere un carácter cada vez más global y transnacional y reclama una acción colectiva más eficaz y legítima para hacerle frente.

Esos cambios alteran los equilibrios y coaliciones tradicionales en la gobernanza global del desarrollo y dan paso a nuevas estructuras y constelaciones en el poder y la riqueza que exigen un reacomodo de los actores y una reflexión crítica sobre sus políticas y estrategias. Frente a la tradicional coalición dominante, integrada, entre otros actores, por los donantes del CAD y el Banco Mundial, surgen nuevas instancias con una mayor presencia de países en desarrollo y emergentes y de actores no estatales.

Algunos países emergentes, como impulsores de CSS, dejan atrás el estatus tradicional de receptores de ayuda y tienen hoy más capacidades para afrontar la Agenda 2030. Los procesos de globalización, en particular, les sitúan en una posición distinta a la del tradicional modelo Norte-Sur, ante una agenda de desarrollo atravesada por las dinámicas transnacionales y las interdependencias y riesgos globales. Ello comporta mayores responsabilidades e intereses en la gobernanza del desarrollo global, que ya no encajan bien con los tradicionales discursos de subalternidad y las posiciones defensivas del “Sur global”. Pero también desafían el poder, la influencia, legitimidad, valores e identidad internacional de los donantes del CAD, que en ocasiones sigue anclada en el paradigma Norte-Sur.

Esos cambios, en gran medida, se reflejan en las nuevas metas de desarrollo global aprobadas por la Asamblea General de NNUU en 2015. Lejos del “optimismo liberal” de principios de los noventa, la Agenda 2030 asume que ni el desarrollo global puede ya limitarse a la reducción de la pobreza extrema, como plantearon los ODM, ni el eje “Norte-Sur” refleja adecuadamente la geografía política del desarrollo y la economía política internacional. En ese contexto, los ODS y la Agenda 2030 representan un gran avance como propuesta cosmopolita de “pacto global para el desarrollo”. Resitúa en un marco multilateral —más inclusivo, representativo y legítimo— la definición de las metas, y es una agenda de validez universal, no limitada a los países más pobres, aunque reconoce su especificidad, y al tiempo con capacidad de adaptarse a las diferentes realidades regionales, nacionales y locales. Puede interpretarse, por ello, como un marco de gobernanza del desarrollo “multinivel”, de carácter global pero asumiendo el principio de subsidiariedad, sin el que sería difícil movilizar la acción colectiva en un mundo “westfaliano” —o southfaliano— de Estados soberanos, de multilateralismo poco desarrollado y de normas internacionales con reducida imperatividad.

8. Bibliografía

- Alkire, S. (2010): “Human Development: Definitions, Critiques and Related Concepts”, *Human Development Research Papers*, 2010/01, Nueva York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Disponible en:
http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdrp_2010_01.pdf [Consulta: 17 de febrero de 2016]
- Comisiones Regionales de NNUU (2013): *A Regional Perspective on the Post-2015 United Nations Development Agenda*. Disponible en:
<http://www.regionalcommissions.org/post2015regionalreport.pdf> [Consulta: 17 de febrero de 2016]
- Engel, P. y N. Keijzer (2013): *Development Policy on the Edge. Towards a post-2015 Development Agenda*, Maastricht, ECDPM Discussion paper nº 141, febrero.
- European Association of Development Research and Training Institutes (EADI) (2009): *High Level Policy Forum - After 2015: Promoting Pro-poor Policy after the MDGs*. Disponible en:
<http://www.eadi.org/index.php?id=1108> [Consulta: 17 de febrero de 2016]
- Evans, A. y D. Steven (2013): *What Happens Now? Taking the Post-2015 Agenda to the Next Stage*, Center on International Cooperation, New York University. Disponible en:
<http://cic.nyu.edu/publications/what-happens-now-taking-post-2015-agenda-next-stage> [Consulta: 17 de febrero de 2016].
- Fukuda-Parr, S. (2012): “Should global goal setting continue, and how, in the post-2015 era?”, DESA Working Paper No 117, NNUU.
- Hulme, D. (2009): *The Millennium Development Goals (MDGs). A Short History of the World's Biggest Promise*, Manchester, The University of Manchester Brooks World Poverty Institute, working paper BWPI nº 100, septiembre.
- Jerven, M. (2014): “Benefits and Costs of the Data for Development Targets for the Post-2015 Development Agenda”, Post-2015 Consensus working paper, Copenhagen Consensus Center. Disponible en:
http://www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/data_assessment_-_jerven.pdf [Consulta: 17 de febrero de 2016]
- Loewe, M. (2012): “Post 2015: How to reconcile the Millennium Development Goals (MDGs) and the Sustainable Development Goals (SDGs)”, *German Development Institute Briefing Paper 18/2012*. Disponible en:
<http://post2015.files.wordpress.com/2013/01/loewe-2012-post-2015-mdgs-and-sdgs-english.pdf> [Consulta: 17 de febrero de 2016]
- Milanovic, B. (2005): *La era de las desigualdades. Dimensiones de la desigualdad internacional y global*, Madrid, Editorial Sistema.
- Milanovic, B. (2012): *Los que tienen y los que no tienen: breve y particular historia de la desigualdad global*, Madrid, Alianza Editorial.
- Naciones Unidas (NNUU) (1992): *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Conferencia de NNUU sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, 3 al 14 de junio de 1992. Disponible en:
<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm> [Consulta: 17 de febrero de 2016]

- Naciones Unidas (NNUU) (2012a): *El futuro que queremos para todos. Informe para el Secretario General de las Naciones Unidas*, Grupo de Trabajo de Naciones Unidas para la Agenda de Desarrollo Post 2015. Disponible en:
http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/unttreport_sp.pdf
[Consulta: 17 de febrero de 2016]
- Naciones Unidas (NNUU) (2012b): *Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2012. El futuro que queremos*, NNUU. Disponible en:
<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66/288> [Consulta: 17 de febrero de 2016]
- Naciones Unidas (NNUU) (2013a): *Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015*, Informe del Secretario General de NNUU. Disponible en:
<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/68/202> [Consulta: 17 de febrero de 2016]
- Naciones Unidas (NNUU) (2013b): *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*. Disponible en:
http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/07/HLPReport_Spanish.pdf
[Consulta: 17 de febrero de 2016]
- Naciones Unidas (NNUU) (2013c): *President of the General Assembly's Special Event towards achieving the Millennium Development Goals. Outcome document*. Disponible en:
<http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Outcome%20documentMDG.pdf> [Consulta: 17 de febrero de 2016]
- Naciones Unidas (NNUU) (2014a): *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015*. Disponible en:
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/700&referer=http://sustainabledevelopment.un.org/index.html&Lang=S
[Consulta: 17 de febrero de 2016]
- Naciones Unidas (NNUU) (2014b): *Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Carta de envío de fecha 1 de agosto de 2014 dirigida al Presidente de la Asamblea General por los Representantes Permanentes de Hungría y Kenya ante las Naciones Unidas. Disponible en:
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/970&Lang=S [Consulta: 17 de febrero de 2016]
- Naciones Unidas (NNUU) (2015a): *Agenda de Acción de Addis Abeba*, Documento final de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo: Agenda de Acción de Addis Abeba. Disponible en:
<http://www.acdhrs.org/wp-content/uploads/2015/07/N1521994-1.pdf> [Consulta: 17 de febrero de 2016]
- Naciones Unidas (NNUU) (2015b): *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Disponible en:
<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1> [Consulta: 17 de febrero de 2016]
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2011): *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*, París, OCDE.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2012): *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World*, París, OECD.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)(2015): *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, París, OECD.
- Pacto Mundial de Naciones Unidas (2013): *Corporate Sustainability and the United Nations Post-2015 Development Agenda. Report to the United Nations Secretary-General*. Disponible en:
http://www.unglobalcompact.org/docs/news_events/9.1_news_archives/2013_06_18/UNG_Post2015_Report.pdf [Consulta: 17 de febrero de 2016]
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010): *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa. Disponible en:
http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2010_es_complete_reprint.pdf [Consulta: 17 de febrero de 2016]
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2013a): *El ascenso del Sur. Progreso humano en un mundo diverso. Informe sobre desarrollo humano 2013*, Nueva York, PNUD
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2013b): *Un millón de voces: el mundo que queremos*. Disponible en:
<http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/mdg/a-million-voices--the-world-we-want/> [Consulta: 17 de febrero de 2016]
- Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN) (2013): *Una Agenda de Acción para el Desarrollo Sostenible. Informe para el Secretario General de las Naciones Unidas*. Disponible en:
<http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2014/02/Una-Agenda-de-Acci%C3%B3n-para-el-Desarrollo-Sostenible.pdf> [Consulta: 17 de febrero de 2016]
- Sanahuja, J.A. (2007): “¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo”, en Mesa, M., coord., *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)*, Madrid, CEIPAZ, pp. 71-101.
- Sanahuja, J.A. (2013a): “Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015”, en Mesa, M., coord., *El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales. Anuario CEIPAZ 2013-14*, Madrid, CEIPAZ, pp. 61-100.
- Sanahuja, J.A. (2013b): “Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y cambio de poder”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 101, abril, pp. 27-54
- Seery E. y A. Caistor (2014): *Iguales. Es hora de acabar con la desigualdad extrema*, Oxford/Madrid, Oxfam Intermón.
- Sumner, A. (2012): “Where Do The World’s Poor Live?”, *World Development*, 40 (5), pp. 865-877.
- Sumner, A. y M. Tiwari (2009): “After 2015: What are the Ingredients of an «MDG-plus» Agenda for Poverty Reduction?”, *Journal of International Development*, 21 (6), pp. 834-843.
- Sumner, A. y T. Lawo (2013): “The post-2015 Development Agenda: A Review of the Debate and Potential Elements of a Joint EU Strategy”, *EADI Policy Paper Series*, febrero de 2013. Disponible en:

http://www.eadi.org/fileadmin/Documents/Publications/EADI_Policy_Paper/Sumner-Lawo_EADI_Policy_Paper_-_The_Post-2015_Development_Agenda__February_2013__small.pdf [Consulta: 17 de febrero de 2016]

Tezanos, S. (2010): “Geopolítica de la ayuda. Un mapa estratégico para la cooperación del siglo XXI”, en Guerra, A., J. F. Tezanos y S. Tezanos, eds., *La lucha contra el hambre y la pobreza*, Madrid, Editorial SISTEMA, pp. 369-414

Tezanos, S. (2011): “Más allá de 2015: Objetivos de Desarrollo del Milenio y desafíos para la nueva agenda internacional de desarrollo”, *SISTEMA, Revista de Ciencias Sociales*, 220, pp. 33-58.

Tezanos, S. (2014): “Retos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio post-2015. Aportes desde los Estudios del Desarrollo”, en Román, B. y G. Castro, eds., *La era de la política más allá de los límites nacionales. Cambio social y cooperación en el siglo XXI*, Barcelona, Editorial ICARIA y EDUCO, Cap. 7, pp. 212-139.

Tokatlian, J.G. (2014): “Westphalia to Southphalia”, *Open Democracy*, 5 de noviembre. Disponible en:

<https://www.opendemocracy.net/juan-gabriel-tokatlian/westphalia-to-southphalia> [Consulta: 17 de febrero de 2016]

Vandemoortele, J. (2012): “Advancing the Global Development Agenda post 2015: Some Suggestions”, UN Department of Economic and Social Affairs. Disponible en:

http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/desa_post2015paper_jv.pdf [Consulta: 17 de febrero de 2016]